

民國叢書

第五編

• 24 •



中國內閣制度的沿革

目錄

自序·····	一
第一章 導言·····	一
第二章 自秦到六朝的宰相制度·····	七
第三章 自隋到宋的三省制度·····	二三
第四章 金元的單省制度·····	二一
第五章 明清兩代的內閣制度·····	二四
第六章 內閣的職權·····	三〇

中國內閣制度的沿革

第一章 導言

中國古代並沒有內閣的名稱，凡國家大政均歸宰相掌管，直到明代成祖的時候，纔創下這內閣的名號。但是秦漢諸朝的宰相，和明清兩朝的內閣，雖然都是君主的輔弼，但宰相事無不統，很和近代歐洲各國的內閣職掌相似，而明清的內閣，專司票擬，卻和近代許多機關中祕書廳的職掌相似。因為秦漢的宰相，輔助天子，贊理萬幾，自錢穀兵刑以至長吏的遷除，皆歸宰相綜核，六曹百官皆歸宰相統率。到了明洪武年間，廢除宰相制度，把國務分歸六部管理，內閣的閣員祇備顧問，重大的職掌在司票擬，彷彿如知制誥的翰林。由此看來，當那沒有內閣制度的時代，倒反有實行內閣職權的宰相；到了有內閣制度的時代，卻祇有起草文書的祕書廳。故明清兩代內閣的職掌，不但與近代立憲國家的內閣的職掌不同，並且與中國古代的宰相的職掌也不同。簡單的說，沒有內閣名號的

第二章 自秦到六朝的宰相制度

三代時候，已經有「相」的名稱，例如晉書職官志載湯居亳初置二相，以伊尹仲虺爲之，又尚書說命說：「爰立作相，王置諸其左右，」皆是。但據歷代職官表說：「三代置相，雖本左右輔相之義，非設有是官，」可見設相爲官，乃是秦代的事。且看史記秦本紀說：

武王二年，初置丞相，樛里疾甘茂爲左右丞相。

杜佑通典也說：

始皇尊立呂不韋爲相國，則相國丞相皆秦官也。金印紫綬。掌丞天子，助理萬幾。

由此看來，相國在秦代是最尊貴的官位，班次在丞相之上；到了漢代，相國和丞相通同是一樣的官職，所以有時置相國便不置丞相，或置丞相便不置相國。自成帝以後，退立三公，分行丞相的職權，於是三公皆變成宰相。且看通典說：

成帝綏和元年，御史大夫何武建言，古者民議事約，國之輔佐，必得聖賢，然猶則天三光，備三

